

国土空间规划体系下的城市规划传承与融合

雷 阳

天津市海河建设发展投资有限公司 天津 300143

摘要: 由于中国市场经济的迅速成长,市场经济建设在不断进步中,在新国土空间规划体制架构下,新城市规划体系将以何种形态出现与发展是一项亟待深入研究的课题。在推动社会主义生态文明建设和实现城市"五个统筹"的新发展背景下,纳入国土空间规划体系将是中国城市规划发展的必然趋势,我国城市规划如果想融入全球国土空间规划体系,则必须做出相应调整和改造,而土地空间规划体系既要约束城市规划的行为依据,也必须吸收其优秀成果和方法,还要为城市规划的实施提供一定的基础支持依据。

关键词: 国土空间规划体系;城市规划;传承;融合

引言:国土空间使用管理在我国现代化管理体制中起到了重要的功能。中央于二零一九年十八号文规定,到二零二五年以前我国要建立以全国土地空间规划为基础的、完备的土地空间使用管制系统,并形成了完善的土地空间开发利用与管护机制。由此可见,土地使用管制系统的建立也是机制建设的重要内容之一。土地的使用监管指在土地空间规划的控制要求和限制使用情况下,对全区域的用地、水体和林草等自然资源的开发利用建设、使用控制以及保护使用等方面实施控制,其主要依据是土地空间规划,主要方式是具体的监管手段。

1 地理信息大数据的概述

目前,在地理信息的收集及整理中,正不断突破传统的信息收集,地理信息大数据,有效拓展了中国传统地理信息的应用领域,涵盖了包括自然环境、政务信息、民意调查、商业信息、社会动态、人群活动等内容。通过对地理信息大数据的获取与运用,人们可以全面展示中国人类社会和自然资源的基本情况,深入研究中国的自然环境,掌握城市规划建设的基本规律,从而便于对各单位进行科学合理的设计。另外,在大数据处理中还可涉及更大量的社会经济信息,通过对信息进行更有效的采集与计算,有利于城市管理人员科学分析,并按照实际状况进一步地发展完善城市统计信息系统,同时加强了对数据的科学管理力度,通过对数据信息进行更完善的保存,便于管理者在城市规划时期,通过对信息数据合理利用,真正掌握更具体的城市地理信息。现阶段,大数据分析技术还存在着较多的形式,例如,信息收集流程、数据分析技术、储存体系等^[1]。

2 国土空间规划与城市规划的联系

2.1 城市发展中城市规划的重要引领作用

城市是一个枢纽系统的部分,连接了中央和各地的

全部事权,也关系到人民整个和局部的利益,而且还要以广大人民群众切身利益与需求为根本政策方针。对都市空间发展所必需的生产能力和供给物质基础的保证,是城市建设没有城病的核心,而其中隶属于中央地方事权的城市规模,又不是中国国土空间规划与全域用途管制所能全部囊括的。所以,在国土空间规划体系中以问题为导向的城市规划方法具有特殊的优势和意义,因为城市规划方法可以解决城市化中的许多市民群众的具体需求,不管对合理促进、保障国土发展,又或是对城镇化的科学发展都具有重要保障意义,因此城市规划对高质量、高品质的城市化发展来说,也有着非常重要的现实意义。

2.2 国土空间规划体系下城市规划的地位

事实上,国家政策为城市规划在城市发展中所起的关键性作用,创造了基础条件。当下正在建立的国家土地空间规划体系中,"五级三类"的基本构架已经提出,包括"总体规划、详细规划和相关专项规划",明确指出"国家、省、市县编制国土空间总体规划",由此可见,可以在县一级的土地空间规划层次中,充分发挥城市规划的自身功能,宏观的导向管理功能由县城总规设计实现,而底层的控制功能则由县城详规设计实现。而城市规划在县级的国土空间规划中的宏观层面作用,指的就是在县城这一级的国土发展总体规划中,对刚刚明确提出的"三线"规划的三大主体作用点的控制来说,进一步加强了城市总规在体系中所承担的宏观层次导控功能。

3 融合平台与行动

3.1 在市国土空间规划中设立城市规划分项

城市国土空间总体规划是统筹性规划,要衔接上级对城市国土空间规划的战略布局 and 重要指标传导,重点是"对上级国土空间规划要求的细化落实",而且要报上级

审批,按照“谁审批、谁监管”的原则和“管什么就批什么”的政策要求,但对土地的总体要求显然并不能适应现代城市规划的发展管理。无形融合理论下虽然产生了城市空间分区规划这一附加的城市规划形式,但不管城市空间的分区规划还是更详细的功能区,都无法担纲城市规划的综合空间关系与城市综合治理问题^[2]。所以,在城市土地空间的专项规划中专门设立的城市重点功能区专项编制单位,这正是有效解决这一矛盾的关键措施。在土地空间总体规划中,应当对市级专项计划进行严格分类的确定,并实行专项规划的全覆盖、不交叉的原则,按照不同的区域要求,根据不同的地方特点,将市级专项规划确定为国土整治和环境规划、综合城市规划、天然保护用地与区域规划、耕地保护和发展规划、矿山资源保障利用规划、市域防灾规划、城市综合交通规划等。

3.2 在国家和省级国土空间规划中设立城市化和城市体系规划分项

中国城市规划对城市化、村镇结构以及城市群有深入的探索,重要的表现是城乡系统设计。与城市整体规划比较,城乡系统设计更能体现城市意志的宏观控制策略,成为城市县级各类空间规划的基本依据。而从实际评估情况分析,中国许多地方政府制定的城市群发展计划和城镇体系规划着重在政策性和指导性,城市规划的管理和实施单位是城市政府部门,以致于区域协调的积极性无法保证,往往会存在执行力欠缺的情况。因此,政府必须在国、省级的国土空间规划中设定城市化和城市体系规划的部分,专题研究、制定和执行空间管理范畴的城市化和城市体系发展战略,确定了城市化方向,并统筹安排和统筹协调了在国内、本省市(自治区)范围内及重点划定范围外的城市规划,并确立具体的城市规划地位、规格和等级制度,以及在各城市规划的区域范围内确定的基本情况。在都市人群稠密地区,城镇化和现代都市系统的重要担负了协调都市空间开发的重要职责,并通过国土发展规划建立起区域空间开发的互相结合与融合、都市基础设施开发、国土资源分配和使用的动态控制体系。

4 城市规划设计存在的问题

4.1 过分强调经济发展

因为都市规划设计会对人民日常生活带来巨大影响,从而受到了各界的重视。经过研究可以看出一些城市居民所作的规划设计有着某些缺陷,他们常常面临着过分关注经济社会发展,从而导致其城市规划发生失调现象的问题,而这就造成了城市规划的畸形发展。

4.2 盲目追求超高目

在现如今的城市规划设计中常常出现了盲目追求高额目标的设计错误,这一状况的发生表面上能够实现对城市规划发展的促进,但其实是因为城市规划本身的建设能力并不可以满足一定的标准,所以一旦在城市规划中出现了几个大型项目共同兴建之时,就可能产生了资金链断裂的现象,如此一来建设项目的顺利实施也就可能收到一定阻碍,或者一些建设项目也会遭到搁浅,而这样也将不利于整个城市规划设计的推进。

5 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合

5.1 协调对接国土空间规划技术标准体系

核心为建立以土地分级为基础的技术标准体系,根据全国的总体部署,至二零二五年,将完善土地空间规划的技术规范制度。现阶段,由于以土地分类为主的新标准与规范制度陆续颁布施行,因此未来新的土地建设控规措施都必须是在新的规范架构下出台与报批的。而目前的我国城市规划建设控规土地分类重点主要聚焦在城市规划建设和磨用地,目前对城乡建设用地的范围和界定已经有了比较清晰的界定和具体的要求,大致分为企业居住用地、公共建设与社区服务土地、商贸服务业基础设施用地等,这一板块的划分比较完善,操作性强,目前的土地空间规划分类规范已基本进行了全面继承与延伸^[3]。而针对农村、生态城市等非建筑空间,由于目前的国家控规土地划分标准仅限于农业土地以及其他非建设用地,表现为在我国土地纲领图上也就仅仅体现出“一片绿”,缺少对非建设空间用地的细分和打开。依据最新国土空间规划分类标准,按照“山水林田湖草”为生态共同体的理论,衔接了土地用途规范分类的标准,具体分为耕地、校园、林地、草场和湿地等用地。

5.2 提供即时数据信息

现阶段,我国正在土地与空间规划中逐步加大对全国地理信息大数据分析的运用,并有效地根据大数据中的具体信息为主要依据,利用大数据分析对全国的地理信息资源实现了全方位的掌握。随着全国地理信息数据不断发生变化,因此,人们对数据进行综合的采集,而运用大数据分析则可对信息进行更高效的整合,并根据地域、人员、区域等数据特征加以有效融合,使得管理人员在进行空间规划之后,就可以更精确迅速的掌握有关信息,从而进行更加科学的管理。而通过对地理信息资料的即时发布,人们还可以根据具体的地理信息资料进行科学分析,如地理资源、自然环境等,从而针对区域的实际状况,制定科学的建设方法,从而充分地为该区域的商业和交通运输等建设提供科学依据,从而有助于进一步完善城市规划建设,并完善各项建设的

理论内涵^[4]。通过科学开发利用地理数据信息资源,在城市规划的发展建设过程中可以发挥良好的支持功能,对城市整体的发展建设产生正面影响。

5.3 通过科学的规划过程协调各方矛盾

土地空间规划手段既要先进,也要合理。要跳出设计环境思考该领域的未来,就要跳出土地本身来设计土地。在通常情况下,在一般情形下,国土空间规划师最好不要当地国土资源开发的最直接利益相关者,也不要被土地发展主体的想法所影响,可以利用合理的设计方法来处理好各方问题,明确了各权利主体的职责,确定相应的权力与权责。在此基础上,再利用逆向设计(逆规划)的手段,守好了本底与环境为基础。由于过去的国土规划是按照一种方式的设计,对人与自然、现代和传统文化的相关问题都把握和处理的非常不好。至于过去的重点功能区,则并未从土地规划中应有的连续性与整体性出发,从根本上也忽视了规划中的是一个有机的整体;也因为一些超前的、过于高大上的城乡规划而造成了大批土地荒废,更使整个的城市绿地生态系统与景观,变成了一种被动的点缀。用反规划(逆规划)的思想和方法来实施的空间规划,就实现了"以人为本"与"生态优先"的辩证统一。所谓"反规划",即反思规划、反过来设计、不强调自己不要做什么,也不要为某个区域做什么,不要在某个区域搞什么,也不要某地搞某事达到了一定程度,即守住环境底线、牢牢抓住文化遗产底线,以便于给区域内留出一个可以长期受到保护的"不建设"余地。目前自然资源部门正在实施的各地保护地结构调控计划引起重视,也期待该计划好、执行好,而不是沦为各地"以调代改"的投机契机。

5.4 融入国土空间规划体系是城市规划发展与改革的动力

国土空间规划学是城市规划发展与进步的重要培养皿。我国长期以来建立的城市规划系统,一直担负着对整个城市以及全国更大范围内的空间治理责任,它对包含了整个城市规划远景定位和微观设计的整个方面的空间控制,固然实现了城市规划对自身功能的持续拓展,也对城市规划无能为力。而城市规划感知的触角虽然延

伸的再远,但也总是以城市肌体生态为中心,在城市可持续发展与生态文明发展的重大考量下,对土地整治的目标与生态整治任务之间的偏离,必然对城市规划形成结构性影响^[5]。城市规划是不是应该承担整个地区经济的重大战略规划,以及传统城市规划如何为破解地区经济增长难题的决定性保障,很多业内人士都对此进行了深刻反思。即使在城市化中的发射管理方面,城市规划的物权保护、与城市内社会主义经济关系的衔接性等方面,也不同程度地存在短板。人们对生活与发展空间的构建注定要由都市延伸至社区,同时还要区分发展和环境的各个单元和各种阶段。城市规划纳入土地空间规划制度,这意味着城市规划空间在土地空间结构中的重新定义阶段,必须在更为广阔的科学政策框架内探索新的理论与系统方法。

结语

为了更好地保证其使用监管框架的有效性,要求将其融入到土地空间的有关法规和技术准则之中,以维护其权威作用的严肃性,同时规范各级别土地的计划编制。当然,由于国土空间使用管制系统的庞杂,本研究重点从浙江省土地空间规划编制角度出发提供我省土地空间使用监管系统架构思路,以适应当下城市规划制定、批准、执行以及建设项目审核的实际需要。

参考文献

- [1]杜瑞宏,黄晓芳,胡冬冬.国土空间规划视角下非集中建设区规划体系构建[J].规划师,2020,36(19):47-51.
- [2]谢美娇.生态文明背景下的国土空间规划体系构建探析[J].安徽建筑,2020,27(10):185-186.
- [3]战强,赵要伟,刘学,孟杰,张群.空间治理视角下国土空间规划编制的认识与思考[J].规划师,2020,36(S2):5-10.
- [4]卢延洪.存量规划时期城市规划管理的思考[J].房地产世界,2020(19):33-34.
- [5]杨秋惠,顾守柏.新时代改革背景下乡村地区国土空间规划体系构建[J].上海国土资源,2020,41(03):6-11+38.